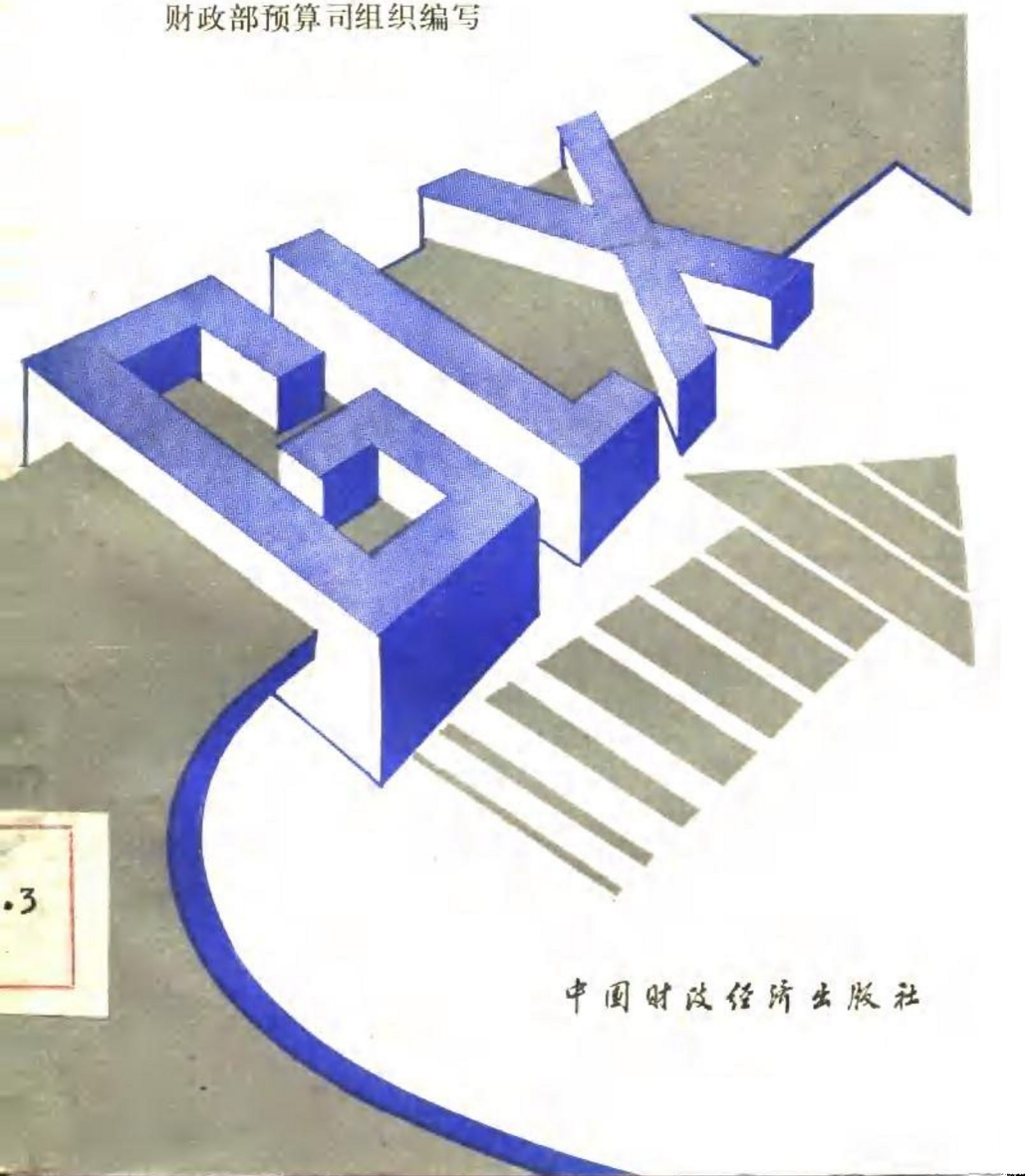


国家预算管理学

财政部预算司组织编写



中国财政经济出版社

87
F810.3

3

3

国家预算管理学

财政部预算司组织编写

中国财政经济出版社

B 430670

国家预算管理学

财政部预算司组织编写

*

中国财政经济出版社出版发行

北京印刷二厂印刷

*

850×1168毫米 32开 7.5印张 178,000字

1985年11月第1版 1985年11月北京第1次印刷

印数：1—50,000

统一书号：4166·846 定价：1.50元

前 言

为了总结经验,提高国家预算管理水平,使预算管理工作更好地为四化建设服务,同时,也为了同广大财政、财务、经济工作人员和财经院校师生,以及有关专家、学者,共同探索我国国家预算管理的基本理论,研究预算管理工作的一般规律和方法,我们试写了《国家预算管理学》一书。

编写《国家预算管理学》,建立我们国家的预算管理理论体系,对我们来说,是一项比较艰巨的任务。但是,有前辈们在几十年的工作实践中积累起来的丰富经验,有各方面的支持和帮助,我们对我国国家预算管理一些基本理论问题作了初步探讨,抛砖引玉。我们想,任何一种理论和学说,都是经过不断实践,不断认识,逐步形成和提高了。我们希望今后通过大家的共同努力,不断完善和丰富我国预算管理基本理论,进一步提高预算管理水平。并欢迎广大读者对本书进行批评指正。

本书是由财政部预算司从1983年起组织本司同志编写的,中央财金学院几位老师参加了部分初稿的起草工作。此外,在起草、成稿和反复修改过程中,不少专家、学者和财政部门的领导同志对本书的编写,给予了热情的关心和帮助,在此我们深表谢意。

1986年8月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 什么是国家预算管理学.....	(1)
第二节 国家预算管理学的研究对象和任务.....	(3)
第三节 国家预算管理的地位和特点.....	(7)
第四节 认真总结经验,建立具有中国特色的国家 预算管理学.....	(11)
第二章 国家预算管理体制	(15)
第一节 什么是国家预算管理体制.....	(15)
第二节 国家预算管理体制的基本原则.....	(17)
第三节 中央和地方预算的收支划分.....	(20)
第四节 国家预算管理体制的历史演变.....	(24)
第五节 少数民族地区预算管理体制.....	(41)
第六节 国家预算管理体制改革的几点经验.....	(46)
第三章 国家预算收支的分类	(51)
第一节 国家预算收支分类的意义和原则.....	(51)
第二节 国家预算收入的分类.....	(57)
第三节 国家预算支出的分类.....	(66)
第四节 预算收支分类在预算管理中的应用.....	(80)
第五节 国家预算收支分类的演变和改革设想.....	(83)
第四章 国家预算的计划管理	(91)
第一节 计划管理的意义和基本要求.....	(91)

第二节	计划管理的指导思想和方针·····	(92)
第三节	计划管理的原则·····	(98)
第四节	计划管理的组织部署·····	(106)
第五章	国家预算管理的控制系统·····	(111)
第一节	控制系统的任务·····	(111)
第二节	控制系统中的组织机构·····	(113)
第三节	预算控制的基本标准·····	(116)
第四节	控制系统的调节方式·····	(121)
第五节	控制过程的信息体系·····	(125)
第六节	控制过程的信息反馈·····	(127)
第六章	国家决算的组织管理·····	(131)
第一节	国家决算的组成和编制决算的重要意义·····	(131)
第二节	国家决算制度的拟定和布置·····	(134)
第三节	决算编制前的年终清理工作·····	(140)
第四节	中央财政与地方财政的年终结算办法·····	(144)
第五节	国家决算的编制、审查和批准程序·····	(148)
第七章	国家预算管理的基础工作·····	(157)
第一节	预算管理基础工作的主要内容及其作用·····	(157)
第二节	预算会计·····	(158)
第三节	国家金库·····	(170)
第四节	财政统计·····	(180)
第八章	国家预算管理的法制建设·····	(189)
第一节	加强预算管理法制建设的重要意义及其作 用·····	(189)
第二节	国家预算法是预算管理的基本法规·····	(193)
第三节	加强预算管理法制建设, 适应新时期总任 务的要求·····	(200)

第九章 预算外资金管理	(205)
第一节 什么是预算外资金.....	(205)
第二节 预算外资金的特点.....	(206)
第三节 预算外资金的演变.....	(208)
第四节 预算外资金的作用和存在的主要问题.....	(212)
第五节 加强预算外资金管理的原则和方法.....	(214)
第十章 国家预算管理与经济效益	(218)
第一节 提高社会效益的重要意义.....	(218)
第二节 预算管理与社会经济效益的关系.....	(220)
第三节 如何通过预算管理提高经济效益.....	(223)
第四节 讲求理财之道.....	(227)

第一章 概 论

第一节 什么是国家预算管理

管理是一种有计划有组织的活动，是由一个人或一个集体组织协调人们或集体之间的行动以获得预期效果的活动。管理是生产劳动社会化的产物，是人们根据事物的客观规律的要求，协调共同劳动，合理组织分工，以收到个人单独活动所不能收到的效果。管理学就是研究管理活动基本规律和一般方法，总结管理经验的一门应用科学。凡是需要多数人参加的任何一项工作都离不开管理。马克思指出：“一切规模较大的直接社会劳动或共同劳动，都或多或少地需要指挥”^①。没有管理，社会就无法进行有秩序的生产。社会越进步，管理越重要。同时，随着社会生产力和生产关系的不断发展，管理工作日趋改善，人们对管理的认识也不断深入。特别是近几十年来，管理科学有了长足的进步，已成为有效地发展各项生产建设事业必不可少的重要因素。胡耀邦同志在党十二大的报告中指出：“必须加强经济科学和管理科学的研究和应用，不断提高国民经济的计划、管理水平和企业事业的经营管理水平”。我们能否充分发挥社会主义制度的优越性，持续、稳定、协调地发展国民经济，实现四个现代化，同提高管理水平有着密切的关系。

^① 《马克思恩格斯全集》第23卷，第367页。

预算管理是我国财政经济管理的一个重要组成部分。它是国家按照客观经济规律的要求，自觉地指导和合理地筹集、分配与监督各项预算资金活动，从财力上保证国家职能实现的一项综合性的组织工作。列宁曾经指出：“巩固苏维埃财政是最艰巨的任务之一，但它现在已经占居首要地位，这个任务不解决，无论在保卫苏维埃俄国的独立、使它免受国际资本的进攻方面，或者在我国经济和文化的发展方面，都是不可能大踏步前进的。”^① 列宁还指出：“要有成效地进行管理，除了善于说服人民，除了善于在国内战争中取得胜利以外，还必须善于实际地进行组织工作。”^② 预算管理的组织工作是贯穿在预算的编制和执行的全部过程中的工作。国家预算编制和预算执行都需要各地区、各部门、各单位的通力协作。因此，预算管理工作就是组织领导各级财政、财务系统，调动地方、部门和企业单位的积极性，协调各有关方面的工作步骤，以便最好地完成预算任务的活动。

马克思指出，管理作为经济活动的一种职能，具有二重性：一方面，它要对生产力发挥组织作用；另一方面，它要实现一定的生产关系目的。预算管理也同样具有二重性。从表面看，预算管理只不过是对于预算收入和预算支出的管理。但从其实质内容来看，预算管理活动处理着各种分配关系。这就是说，预算管理除了对国家建设事业的发展从预算资金方面发挥它的组织作用外，它还是实现一定的生产关系目的，即通过一系列国家预算管理活动，正确处理中央与地方，国家与国营经济、集体经济、个体经济，国家与职工的财政分配关系，不断改革和完善财政分配形式，监督资金的活动，使之更好地适应生产力发展的要求，从而

① 《列宁全集》第33卷，第341页。

② 《列宁全集》第27卷，第221页。

有利于促进社会主义现代化建设的顺利进行，有利于促进社会主义生产关系的不断巩固、完善和发展。

国家预算不仅仅限于社会再生产过程的一般资金分配，更重要的它是实现国家职能的物质基础。因此，各级财政部门必须加强和完善预算管理工作，在资金的积累、分配和使用过程中，必须遵循客观经济规律的要求，在科学预测基础上，按照国家的方针政策确定预算指标，协调有关方面的力量，组织预算收支，搞好综合平衡；运用各种方法和手段对国民经济进行有效的监督和干预；不断完善和改革预算管理体制和各项规章制度，调动各方面的积极性，促进生产发展，提高经济效益。

综合以上所述，国家预算管理学就是系统地研究、探讨国家预算管理活动基本规律及其方法的科学。预算管理工作是同国家预算同时产生的，但是，作为国家预算管理学，则是在经过多年的实践，从中不断总结和积累起许多感性知识，然后概括出若干普遍的原则，上升到理论认识的高度之后，才逐步形成的。理论是从实践中来的，它总是产生在实践的后面。预算管理学的理论，也是来自预算管理的实践，即把预算管理工作的经验加以总结，找出它的规律性，并使之系统化。理论又是行动的指南。我们预算管理工作的实践，不能没有理论的指导，否则，我们的工作就可能一会儿偏到这边，一会儿又偏到那边。因此，对预算管理学的研究和探讨，对于我们在预算管理工作中减少盲目性，增强自觉性，提高预算管理水平，具有十分重要的意义。

第二节 国家预算管理学的 研究对象和任务

在说明国家预算管理学的研究对象和任务之前，有必要对国

家预算的职能和作用作一简略介绍，以便进一步了解国家预算管理的内容和任务。

我国国家预算是根据国家职能任务的需要，把一部分国民收入集中起来，有计划地进行分配使用，从财力上保证国家职能实现的一个重要分配工具。在我国，财政参与国民收入的分配和再分配，主要是通过国家预算进行的。通过国家预算集中起来的纯收入，根据党和政府各个时期的政治经济任务的需要，再通过预算支出安排出去，保证国家职能的实现。

国家预算参与一部分国民收入的分配和再分配，具体表现为国家预算的收入和支出活动。国家预算收入，反映了我国国民经济的发展规模和积累水平；国家预算支出，体现着我国社会再生产的规模、速度和国民经济各部门之间、积累和消费之间的比例关系。因此，我国国家预算的作用，是国家预算的职能在国家政治经济生活中的具体表现。我国国家预算的主要作用，归纳起来，有以下四个方面。

（1）为巩固人民民主专政服务；（2）为社会主义建设筹集资金；（3）正确安排和有效地使用预算资金；（4）发挥综合平衡的职能作用。

由上可知，国家预算职能作用的发挥，都是通过预算资金的收支活动进行的。因此，国家预算管理学的研究对象，是根据预算资金活动的客观规律，研究在筹集、分配、使用和监督各项预算资金活动中，如何发挥计划、组织、控制等职能作用以便指导、协调预算管理体系各环节的工作，调动各方面的积极因素，圆满实现国家预算任务，为四化建设开道和服务。

应当指出，任何管理对象中的各个不同因素和管理过程中的不同环节，都是要由人来掌握和推动的。我们社会主义国家的预算管理工作，也只有把人们当家理财的主动性、创造性充分地调

动起来，才能实现预算管理的效率和目标。因此，我们在研究国家预算管理的时候，不仅要深入地分析生产力方面的因素，也要把注意力放到生产关系方面，要把对这两方面的分析研究很好地结合起来。这样才能全面地找出它的基本规律和解决问题的原则和方法，提高研究的质量。

根据形势和任务的要求，当前国家预算管理学研究的主要课题是：

一、适应形势发展需要，研究正确处理预算资金的集中与分散的关系问题

预算管理工作是为国家的政治和经济形势需要服务的。随着国家政治经济形势的发展，要及时调整国家预算资金的分配方向，正确处理预算资金的集中与分散的关系，充分调动各地方、各部门、各经济形式的社会主义积极性。因此，预算资金的运动，在不同时期，既要有所侧重，又要防止“过犹不及”。在侧重集中的时候，要注意照顾各地方、各部门、各企业和经济单位的某些特殊情况，保证他们过得去，过得好。在侧重分散的时候，要注意加强综合平衡和计划管理，加强宏观控制，加强财经纪律，防止可能发生的盲目发展和不顾全局利益的本位主义，保证国家重点建设资金的需要。总之，如何正确处理国家财力、财权的集中和分散的关系，是国家预算管理学的首要研究课题。

二、从生财观点出发，研究正确处理聚财和用财的矛盾问题

社会主义国家预算资金的运动规律，是从发展生产入手扩大收入（聚财）；根据收入筹统安排支出，做到有多少钱，办多少事，少花钱，多办事（用财）；支出的主要用途是不断满足扩大再生产和不断提高人民物质文化水平的需要（生财）。这种聚财——用财——生财——聚财不断循环的过程，就是预算资金运动的过程。

但是，上述循环过程，必须围绕发展经济来进行。就是在聚财时，一定要从发展生产、促进生产入手，一定要有利于生产而不能影响或破坏生产；在用财时，一定把财用在刀刃上，使它发挥最大的经济效益和社会效益，为更多地生财创造条件。只有这样，才能实现预算资金活动的良性循环，不断解决预算资金供应与需求的矛盾，开创预算管理工作的新局面。

三、研究如何坚持预算收支平衡，保证国民经济有计划按比例地协调发展的问題

要保证国民经济有计划、按比例地协调发展，必须对国民经济进行综合平衡，既要有人力、物力的平衡，也要有各种资金的平衡。在资金平衡中，中心是国家预算收支的平衡。保持国家预算收支平衡，最根本的是要从宏观经济和微观经济方面采取必要的措施，一方面努力发展生产，提高经济效益，增加财政收入；另一方面要精打细算，厉行节约，节减财政支出。同时，在财政资金的安排上，一定要坚持量力而行、量入为出的原则，正确解决需要与可能的矛盾，防止造成财政赤字，破坏国民经济的综合平衡。

四、研究如何建立健全预算管理体制和各项规章制度，不断提高预算管理水平的问題

在预算管理工作中，怎样正确分配财权、财力、划分收支范围，怎样有效地组织收入，使收入取之合理，入库准确及时；怎样安排使用资金，使预算资金发挥最大经济效果，这就需要根据党的财政方针政策，制定一套科学的预算管理体制和规章制度，作为管理预算收支活动的规范。在我国，整个国民经济是一个有机的统一整体。在这个整体中，各地区、各部门和各企业的经济活动是相互联系、相互制约的，为了有计划地组织资金的分配活动，必须有统一的财政预算制度，具体规定中央与地方之间、国

家与国营经济、集体经济及其他各种经济之间，在预算收支活动方面的相互关系和职责权限。这样，才能在全国范围内合理组织预算收支，统筹安排财力，才能使预算管理工作取得成效。

五、研究如何加强宏观控制和微观监督，充分发挥预算资金效用的问题

国家预算是国民经济活动在财政上的集中反映。预算管理在一定意义上说，就是宏观控制管理。预算管理的最终目的和基本要求，就是要发挥预算资金的最大经济效益和社会效益。此外，预算管理还要通过协调各种资金的活动，加强对国民经济的宏观控制。当前资金渠道很多，有国家预算资金、银行信贷资金、预算外资金、企业自有资金等，而且各种资金数额很大。对这些资金，如不加强管理，就会造成固定资产投资和消费基金的失控，破坏国民经济的综合平衡。为了解决好这个问题，需要有关部门密切配合，建立国家综合财政信贷计划，把各种资金纳入计划轨道，使之在国家统一计划下，统筹安排使用，做到相互补充，相互支持，保证国民经济和社会各方面的协调发展。同时，在预算资金的集中、分配和使用过程中，还必须掌握情况，及时反馈，实行严格的具体的监督，以保证预算任务的完成和充分发挥资金的使用效益。

第三节 国家预算管理的地位和特点

为了进一步说明国家预算管理学的意义和作用，需要讨论一下预算管理在国民经济和财政管理中的地位以及预算管理工作的特点。

一、国家预算管理在国民经济中的地位

社会主义经济是有计划的商品经济。国家在自觉认识社会主

义经济规律体系的基础上，通过经济计划来指导国民经济各部门的协调发展。列宁指出：“把全部国家经济机构变成一整架大机器，变成一个使几万万人都遵照一个计划工作的经济机体，——这就是放在我们肩上的巨大组织任务。”^① 只有按照一个总的大计划进行建设，并力求合理地使用经济资源，才配称为社会主义的建设。”^② 社会主义国家能够通过统一的计划，包括指令性计划和指导性计划，合理地安排国民经济各种主要的比例关系，充分利用人力、物力和财力，加速生产建设，逐步提高广大人民的物质文化生活水平，这是社会主义制度优越性的重要表现。在我国，国家建设所需资金，主要是靠国家预算筹集和供应的。财政与经济是相互制约的关系，经济决定财政，但财政也制约着经济。就国家预算来说，从编制到执行整个过程中，都要考虑保证经济建设和事业发展的资金需要，但就国民经济计划来说，也必须考虑国家财力的可能。在编制和执行国家预算的时候，我们反对单纯地用预算来“框”经济，限制经济发展；在编制和执行国民经济计划时，我们也反对搞没有预算资金保证的大计划。因为两者都是脱离实际，违背客观经济规律的。通过编制和执行国家预算，可以检查国民经济计划的安排是否同国家财力相适应，从而提出修改国民经济计划的建议，以达到国民经济计划中的人力、物力、财力方面的综合平衡，更好地促进国民经济有计划按比例地发展。

二、国家预算管理在国家财政管理中的地位

生产资料的公有制，决定了我国社会主义财政不仅包括生产领域以外的再分配，而且直接延伸到生产领域，从而形成了一个包括国家预算、国营企业财务和预算外资金管理等环节的广泛的

① 《列宁全集》第27卷，第78页。

② 《列宁全集》第28卷，第18页。

社会主义财政体系。国家预算则是国家财政的主导环节，社会纯收入的大部分是通过国家预算进行筹集和分配的；国营企业财务是国家财政的基础环节；预算外资金管理是国家财政的辅助环节。可见，国家预算管理在国家财政管理中具有举足轻重的重要地位。

国家预算在财政资金活动的中枢地位表现在：国营企业要向国家预算上缴税金、利润；国营企业的基本建设资金主要由国家预算通过贷款或拨款方式解决；国家事业、行政和国防等部门的资金需要，也是由国家预算给予保证；预算外资金有很大一部分是依附于国家预算的。国家预算在整个财政体系中的地位，要求在安排国家预算时，必须对财政体系各个环节的资金进行统筹考虑，要充分发挥国家预算的综合平衡的作用。即不仅要考虑预算收支本身的平衡，而且加强预算内和预算外资金的平衡，信贷收支平衡，以及资金分配与物资供应之间的平衡；不仅要考虑国家集中性需要，而且要考虑国家非集中性需要；不仅要考虑生产领域的资金需要，而且要考虑非生产领域的资金需要；不仅要考虑财政资金的供应，而且要考虑财政资金的使用效果；不仅要考虑国内资金的使用效果，而且要考虑国外资金的使用效果。这样，才能充分发挥国家预算管理的积极作用，保证整个财政工作和国民经济计划管理的顺利进行。

三、国家预算管理的特点

由于国家预算管理是一项联系面和影响面广、综合性和政策性强的工作，因此决定了国家预算管理的两个重要特点。

（一）消息灵通，反映灵敏

陈云同志讲得好：“消息灵通、反映灵敏的是：财政、金融、商业部门。”“在这些部门中可以看出大局。”^① 国家预算管理不仅

^① 《陈云文选（一九五六——一九八五年）》，第251页。

要反映国家预算上下级之间的纵向密切关系，而且它与国民经济各部门、企业、行政事业单位有着密切的横向关系。由于国家预算管理综合性强，联系面广，国家金库、国民经济各部门、企业、行政事业单位以及财政部门内部各职能单位，都按规定每日、每周、每月、每季按时向预算部门反映执行情况；另外，财政、财务、工资、价格所分配的对象，基本上都是当年的国民收入；企业留利水平、工资水平、价格水平以及信贷差额的变化，都会直接、间接地反映到国家预算上来，这就使预算管理工作本身形成一个四通八达的、反馈灵敏的信息体系，成为整个国民经济的观察所。它能及时反映国家各项方针政策的贯彻和国民经济发展情况，以及国民经济分配关系的全局。

掌握和运用预算管理这一特点，就可以通过预算收支的活动，从宏观和微观两个方面反映国民经济发展的情况和存在的问题，促使问题及时解决，不致久拖成疾，影响全局。另外，加强与财政部门内部各职能单位以及计划部门和各主管部门之间的联系，了解情况，掌握大量数据，加以分析对比，可以为决策部门和工农业生产部门及时提供经济信息，协助工农业生产部门和单位努力改善经营管理，加速资金周转，挖掘企业内部潜力，不断提高宏观和微观经济效益。

（二）调节方便，干预有效

国家预算是从财力上保证国家职能实现的重要工具。国家财政的大部分资金是通过国家预算集中和分配的。在国民经济发展的基础上，预算收入反映着国民经济的发展规模和积累水平；预算支出反映着社会再生产的规模、速度和比例关系，在一定程度上也反映着职工和集团的消费水平。由于这一特点，国家预算在生产、流通和分配中，发挥着杠杆作用和调节作用。

我国是社会主义国家，预算收入取之于民，预算支出用之于